

ДЕПУТАТСЬКИЙ ЗАПИТ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ПАРЛАМЕНТУ (ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ)

Аналізуються тлумачення дефініції «депутатський запит», властиві різним етапам державного будівництва. Охарактеризовано механізм реалізації депутатського запиту згідно з нормами вітчизняного законодавства та висловлена авторська позиція стосовно удосконалення даного конституційно-правового інституту.

Ключові слова: депутатський запит, вимога, роз'яснення, орган публічної влади, підконтрольність.

Однією з форм реалізації контрольної функції Верховної Ради України є звернення народних депутатів із запитом до органів публічної влади, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ, організацій з предмету їх відання. Застосування даного конституційно-правового інституту широко практикується в Україні і за кордоном, оскільки гарантує парламентаріям надходження достовірної інформації від, так би мовити, першоджерел. Незважаючи на зауваження з приводу того, що депутатські запити себе «вичерпали» як ретроспадіщина системи Рад, нині вони є дієвим чинником формування авторитету представницької установи і відповідальності органів держави та їх посадових осіб, в тому числі найвищого рангу, формою контролю за проблемами комплексного економічного й соціального розвитку регіонів, захисту прав особи тощо. Разом з тим, на порядку денному актуалізується питання підвищення ефективності реалізації депутатських запитів як потенційно значимого конституційно проголошеного інституту високої суспільної ваги, мінімізації лобістських настроїв парламентаріїв при застосуванні цієї форми контролю, використання матеріалів, отриманих з відповідей на запити, у законотворчій, організаційно-розпорядчій, правоохоронній діяльності органів публічної влади.

Правова природа депутатських запитів була об'єктом серйозних наукових розробок у дореволюційний та радянський періоди (Розегель, М. М. Богуславський, Р. К. Давидов, М. І. Козирь, Г. М. Міньковський А. Я. Слива). Наші сучасники, зокрема Ю. Г. Барабаш, О. М. Держалюк, Ю. С. Шемшученко та ін., також не залишаються осторонь актуальної проблематики. Проте, незважаючи на відносну дослідженість питання, висновок про безперспективність подальшого удосконалення даного конституційно-правового інституту в методологічному плані був би помилковим. Як зазначає А. В. Петровський,

«лише з розкриттям системи зв'язків та відносин, в яких перебуває досліджуваний об'єкт, люди починають помічати, відкривати та аналізувати нові, ще не відомі ознаки цього об'єкта» [1, с. 334]. Тому слід і надалі аналізувати зміст права запиту, порядок його реалізації та стан практики депутатських запитів.

Розегель, наукові праці якого вийшли друком на початку ХХ століття, тлумачив запити як важливу і природну форму парламентського контролю, що реалізуються у вигляді простого запитання під час ведення дебатов на засіданні законодавчого органу. Такий запит подавали без дотримання певної регламентованої процедури з метою з'ясування у компетентного суб'єкта окремих питань порядку денного [2, с. 10-11].

За радянського періоду державного будівництва до тлумачення запиту як власне правового явища (звернення депутата державної представницької установи до органів державного управління чи посадових осіб, керівників підприємств, установ та організації з вимогою надати інформацію та роз'яснення з питань їх компетенції [3, с. 106]), додалися ідеологічні характеристики. Такий підсумок обґрунтовує визначення Р. Давидова, згідно з яким запит депутата – своєрідна форма вимогливої і результативної критики, що посилює роль і вплив Рад народних депутатів на всі підвідомчі їм території, це сигнал про необхідність звернути особливу увагу на стан справ у певній сфері господарського або соціально-культурного будівництва [4, с. 21].

Нині дефініція «депутатський запит» мало змінилася у порівнянні з тлумаченнями терміну попередніх років. Наукові джерела стверджують, що це право народного депутата (предметом нашого дослідження є саме право парламентарія – І. Словська) на запит до органів державної влади чи місцевого самоврядування щодо підконтрольних і підзвітних їм органів та

посадових осіб з вимогою дати роз'яснення з питань, що належать до їх компетенції [5, с. 77-78].

Законодавство України містить більш детальну характеристику досліджуваного поняття. Згідно зі ст. 86 Конституції України народний депутат має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до парламентських органів, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади та місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування й форм власності [6]. Частина 2 ст. 15 Закону «Про статус народного депутата України» доповнює перелік адресатів депутатського запиту посадою Президента України [7].

Отже, звернення із запитом народного депутата до відповідного органу або посадової особи є повноваженням, яке він здійснює особисто на сесії парламенту [8, підпункт 5 п. 6 мотивувальної частини]. Право на запит є виявленням конституційного права народного депутата, якому кореспондує імперативний обов'язок органу публічної влади, посадової особи та керівників підприємств, установ, організацій розглянути запит і повідомити парламентарію про результати розгляду [9, підпункти 1, 4 пункту 4.1. мотивувальної частини].

Як правило, внесенню депутатського запиту передуює позасесійна діяльність народного представника з усунення недоліків у роботі органів публічної влади та окремих підприємств, установ та організацій, що не принесла позитивних результатів, а саме особисті зустрічі, перемовини, депутатська перевірка тощо [10, с. 31-33].

Депутатський запит вноситься у письмовій формі народним депутатом, а у випадку, передбаченому п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України [6], також на вимогу групи народних депутатів чи комітету парламенту, і розглядається на пленарному засіданні [7, ч. 3 ст. 15]. Вказана норма Закону дає підстави висловити пропозиції про розмежування запитів в залежності від суб'єктів їх подання на власне депутатський і парламентський. Зокрема Ю. Тодика, В. Журавський та Ю. Барабаш слушно зазначають, що суб'єктом подання парламентського запиту є безпосередньо Верховна Рада України, яка приймає рішення про направлення запиту до Президента [11, с. 334; 12, с. 129]. До речі, таку ж позицію обстоює Конституційний Суд України, який у Рішенні від 14.10.2003 р. № 16-рп/2003 наголошує, що прийняття зазначеного рішення належить до повноважень Верховної Ради України [8, п. 8 мотивувальної частини].

Вітчизняне законодавство по-різному регламентує процедуру внесення запитів до Глави держави та інших адресатів. Зокрема, рішення про направлення запиту до Президента на вимогу народного депутата, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України має бути попередньо підтримане не менш як 1/3 від конституційного складу парламенту [7, ч. 4 ст. 15]. На виконання п. 9 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14.10.2003 р. № 16-рп/2003, в якому стверджується, що визначення форми попередньої підтримки належить до компетенції законодавчого органу, Регламент Верховної Ради України (ч. 3 ст. 225) визначає ці форми – збір підписів, а в разі відсутності такої їх кількості – відкрите поіменне голосування [13].

У цьому ж Рішенні [8, п. 8 мотивувальної частини] Конституційний Суд України наголошує, що Основний Закон не містить норми про спеціальну кількість голосів для прийняття парламентом рішення про направлення запиту до Президента. Тому це питання, відповідно до п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України, має вирішуватися на загальних підставах, визначених ст. 91 Основного Закону, тобто шляхом прийняття правового акта більшістю від конституційного складу парламенту. Згідно з практикою діяльності Верховної Ради України таким актом є постанова. Вищезазначене положення було імплементоване 10 лютого 2010 р. у новоприйнятій Регламент Верховної Ради України (ч. 4 ст. 225) [13].

За направлення депутатського запиту іншому адресату парламент повинен проголосувати 1/5 від конституційного складу [7, ч. 4 ст. 15]. Такий чисельний склад уможливорює реалізацію права на депутатський запит не лише більшістю парламенту, але й меншістю (опозицією).

Проте, наведена норма явно суперечить Рішенню Конституційного Суду України від 14.10.2003 р. № 16-рп/2003, в якому встановлено, що направлення запиту народного депутата, з яким він на сесії Верховної Ради України звертається до органів Верховної Ради України, уряду, керівників інших органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, не потребує прийняття рішення парламентом [8, п. 1.2. резолютивної частини]. Очевидно, що ч. 4 ст. 15 Закону «Про статус народного депутата України» слід виключити з нині чинної редакції нормативно-правового акта.

Гарантоване ст. 86 Конституції України право народного депутата на запит є обмеженим і не поширюється на питання, пов'язані зі здій-

сненням правосуддя [14, підпункт 5 п. 3 мотивувальної частини] та виконанням органами прокуратури конституційно визначених повноважень у конкретних справах [15, п. 1.1. резолютивної частини]. Крім того, запит народного депутата до керівників органів служби безпеки з вимогою або пропозицією не може бути дорученням про перевірку будь-якої інформації щодо окремих громадян, а також підставою для проведення оперативно-розшукових заходів, якщо в них не міститься передбачена законом інформація про злочин, що готується або вчинений невідомими особами, про осіб, які вчинили або готують злочини, тощо. У цьому випадку керівник органу служби безпеки повинен відмовити у задоволенні запиту (вимоги чи пропозиції) народного депутата [14, підпункт 4 підпункту 4 п. 3 мотивувальної частини].

Президент України, керівники органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, до яких звернуто запит, зобов'язані повідомити народного депутата, групу народних депутатів, комітет парламенту у письмовій формі про результати розгляду запиту у 15-тиденний строк з дня його одержання або в інший, встановлений Верховною Радою України, строк. Якщо з об'єктивних причин у регламентований термін запит не може бути розглянуто, адресат зобов'язаний письмово повідомити про це Голову Верховної Ради України та народного депутата, групу народних депутатів чи комітет Верховної Ради України, який вніс (які внесли) запит, і запропонувати інший строк, який не повинен перевищувати одного місяця після одержання запиту.

На вимогу парламентарія керівник органу публічної влади, підприємства, установи та організації, якому адресовано запит, зобов'язаний повідомити про день розгляду порушених у запиті питань завчасно, але не пізніше ніж за три дні до їх розгляду (за бажання парламентаріїв може бути присутній при розгляді).

Відповідь на запит надається в обов'язковому порядку за підписом керівника чи посадової особи органу публічної влади, керівника підприємства, установи та організації, об'єднання громадян, на ім'я яких запит був направлений.

По відповіді на запит може бути проведено обговорення, якщо на ньому наполягає не менше 1/5 від конституційного складу Верховної Ради України, за присутності адресатів запиту [7, ч.ч. 5-10 ст. 15].

Зауважимо, що відповідь на депутатський запит за підписом першої особи органу державної влади чи місцевого самоврядування, підприємств, установ, організації засвідчує особливий статус такої вимоги. І, як правило, органи держави й юридичні особи дотримуються вимог

законодавства про своєчасність розгляду депутатських запитів. Дієвим стимулом уникнення порушень, особливо для працівників органів публічної влади, є страх бути притягнутим до дисциплінарної відповідальності і дуже рідко – адміністративної за ст. 188-19 КпАП України [16], і тим паче, кримінальної за ч. 1 ст. 351 або ч. 1 ст. 382 КК України [17]. Крім того, Відділ контролю Апарату Верховної Ради України контролює додержання термінів розгляду депутатських запитів [18, підпункт 29 п. 8; 19, п. 2] та інформує вищестоящі органи адресатів запитів про пропускання цих термінів, ненаслідком оформлення відповіді й інші порушення вимог законодавства з цього питання; може подавати до суду протоколи, складені на підставі скарг парламентаріїв про невиконання запитів.

Законодавчою прогалиною, що потребує удосконалення, вважаємо недоступність для звичайних громадян облікових даних Апарату Верховної Ради України про зміст депутатських запитів та стан використання матеріалів, отриманих з відповідями адресатів запитів, у діяльності народного депутата та самого парламенту, інших органів публічної влади. Тому приєднуємося до пропозиції, висловленої у наукових джерелах, з приводу запровадження друку спеціальних випусків та розміщення детальної інформації про депутатські запити на офіційному веб-сайті Верховної Ради України [20, с. 94]. Таке нововведення сприятиме ознайомленню виборців з результатами роботи парламентаріїв, позицією органів державної влади та місцевого самоврядування, окремих юридичних осіб стосовно усунення недоліків їх діяльності. Але не поділяємо думки, що депутатський запит є лише індивідуальною роботою народних депутатів. Узагальнення всієї інформації про депутатські запити характеризуватиме ефективність функціонування законодавчої установи загалом, адже парламентарії представляють політичні партії (виборчі блоки), за списками яких обрані, та увесь парламент як його посадові особи й окремий вид державних службовців.

Формуванню негативного враження від практики депутатських запитів сприяє зловживання народних депутатів конституційно регламентованим правом на одержання інформації з особистою корисливою метою або в інтересах певних бізнесових структур. До прикладу, із 17-ти депутатських запитів народного депутата О. І. Тищенка, проголошених у Верховній Раді України впродовж 2010-9-ти місяців 2011 років, чотири з них були спрямовані до Вищої ради юстиції із вимогою надати правову оцінку діям семи суддів та порушення ними присяги судді на думку заявників, які зверталися до парламентарія.

У кожному випадку йшлося про конкретні цивільні, господарські чи адміністративні справи і заявники володіли передбаченою законодавством можливістю оскаржити в апеляційному чи касаційному порядку неправосудні на їх думку рішення. Наведена практика, яка набуває дедалі більшого поширення, може розцінюватися як тиск на суддів в процесі здійснення правосуддя [21].

На жаль, ні парламентські органи, ні інститути громадянського суспільства не ведуть облік таких ганебних явищ й не вживають жодних заходів для їх викорінення. Вважаємо, що лише висока правова культура і самосвідомість парламентаріїв, висвітлення подібних матеріалів у засобах масової інформації, репресивний тиск з боку парламентських фракцій допоможуть запобігти зловживанням.

Депутатський запит – це дієвий інструмент парламентського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності. Він надає можливість не лише поставити перед суб'єктом розгляду такого запиту певне питання, яке виникає в процесі виконання депутатом повноважень, але й встановити контроль за його розглядом із відповідними засобами впливу до порушників. В той же час, небезпекою є можливість зловживання народними депутатами у власних інтересах чи в інтересах інших осіб правом внесення депутатського запиту, вчинення за його допомогою тиску на інші органи чи їх посадових осіб, що в свою чергу нівелюватиме інститут депутатського запиту, правом на який може скористатися як парламентська більшість, так і опозиція.

Література:

1. *Общая психология* / Под ред. А. В. Петровского. – М.: Просвещение, 1976. – 480 с.
2. *Розеггер*. Право інтерполяцій в парламентах / Пер. с нем. П. Б. Кленце. – Могилев на Днестре: Тип. Я. Н. Подземского, 1911. – 146 с.
3. *Юридический энциклопедический словарь* / Гл. ред. А. Я. Сухарев; Ред. кол.: М. М. Богуславский, М. И. Козырь, Г. М. Миньковский и др. – М.: Сов. энциклопедия, 1984. – 415 с.
4. *Давыдов Р. К.* Право депутатського запроса в Советском общенародном государстве. / Р.К. Давыдов. – К.: Наукова думка, 1981. – 140 с.
5. *Юридична енциклопедія*: В 6 т. / Редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 2: Д-Й. – 1999. – 744 с.
6. *Конституція України* від 28.06.1996 р.: станом на 27.09.2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

7. *Про статус народного депутата України*: Закон України від 17.11.1992 р.: станом на 27.09.2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

8. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів про офіційне тлумачення положень частини другої статті 84, пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86, статті 91 Конституції України, частини другої, третьої, четвертої статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України»* (справа про направлення запиту до Президента України) від 14.10.2003 р. № 16-рп/2003 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

9. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Національного банку України про офіційне тлумачення положень статті 86, частини другої статті 89 Конституції України, частини 2 статті 15, частини першої статті 16 Закону України «Про статус народного депутата України»* (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України) від 05.03.2003 р. № 5-рп/2003 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

10. *Слива А. Я.* Депутатский запрос (Пособие для слушателей народных университетов). / А.Я. Слива. – М.: Знание, 1988. – 96 с. (Нар. унт. Фак. Правових знаний).

11. *Конституційне право України* / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К.: Ін Юре, 2002. – 544 с.

12. *Барабаш Ю. Г.* Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». / Ю.Г. Барабаш. – Х., 2003. – 205 с.

13. *Про Регламент Верховної Ради України*: Закон України від 10.02.2010 р.: станом на 27.09.2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

14. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України та Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України «Про статус народного депутата України»* (справа про запити народних депутатів України) від 19.05.1999 р. № 4-рп/1999 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

15. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури щодо офіційного тлумачень статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України «Про статус народного депутата України»* (справа про запити народних де-

путатів України до прокуратури) від 11.04.2000 р. № 4-рп/2000 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

16. *Кодекс* про адміністративні правопорушення України від 07.12.1984 р.: станом на 27.09.2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

17. *Кримінальний кодекс* України від 05.04.2001 р.: станом на 27.09.2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

18. *Положення* про Апарат Верховної Ради України, затверджене розпорядженням Голови Верховної Ради України від 31.05.2000 р.: станом на 27.09.2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

19. *Про* структуру апарату Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від

20.04.2000 р.: станом на 27.09.2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

20. *Держалюк О. М.* Рівень контролю за реалізацією запитів народних депутатів (на прикладі діяльності Апарату Верховної Ради України) / О.М. Держалюк. // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 1. – с. 93-99.

21. *Депутатські* запити, що подані. IV. Керівниками міністерств і відомств України. Тищенко Олег Іванович. Народний депутат України VI скл. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/wcadr43D?sklikannja=7&kodtip=6&rejim=1&KO D8011=13097

И. Е. Словская

Депутатский запрос как форма реализации контрольной функции парламента (согласно законодательству Украины)

Анализируются толкования дефиниции «депутатский запрос», свойственные разным этапам государственного строительства. Охарактеризован механизм реализации депутатского запроса согласно нормам отечественного законодательства и подана авторская позиция по усовершенствованию данного конституционно-правового института.

I. E. Slovska

Inquiry of deputy as form of control function realization of parliament (according to legislation of Ukraine)

Interpretations of definition «inquiry of deputy», characteristic for different stages of state building are analyzed. Mechanism of inquiry of deputy realization according to native legislation norms is described and author's position in relation to actual constitutionally legal institute improvement is expressed.